

Anmeldelser

Sven Bislev og Ivan Dybdal (red.), *Samfundsplanlægning II. Krise, arbejdsløshed og stat*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984, 247 s., 260,00 kr.

I 1980 udgav Jurist- og Økonomforbundets Forlag en antologi "Samfundsplanlægning – erfaringer, problemer, perspektiver", der meget bredt søgte at beskrive udviklingen i offentlige planlægningssystemer (se anmeldelse i *Politica*, 13. årg., nr. 3, 1981). En fortsættelse af denne antologi foreligger nu. Men emnet er her begrænset til arbejdsløsheds-/beskæftigelsesproblematikken: Antologien søger at belyse de planlægningsområder inden for det offentlige, som direkte omhandler beskæftigelsen, eller som har en væsentlig effekt på beskæftigelsen (erhvervs- og uddannelsespolitik).

Antologiens selvforståelse og intention sættes i forbindelse med Planinformationsudvalgets arbejde, der gennem den borgerlige regering lægger op til en "reduktion af planlægningens rolle i den offentlige forvaltning" (s. 10). Væsentligst er dog nedprioriteringen af beskæftigelseshensynet i den samlede strategi for udviklingen af den offentlige sektor. Antologien sigter derfor mod at placere beskæftigelsesproblemet centralt i debatten om udviklingen af den offentlige planlægning.

Bogen er inddelt i tre hovedafsnit. Det første belyser planlægningens udvikling i et mere overordnet, principielt og komparativt perspektiv. Jørn Levinsen, fuldmægtig i Administrationsdepartementet, behandler den danske "besparellesstrategi" til forskel fra en "produktudviklingsstrategi", et valg, der er bestemt af embedsmændenes praksis. Sven Bislev, lektor på AUC, gennemgår forskellige organisatoriske systemer opbygget omkring offentlige planlægningsbestræbelser. Disse to kapitler lægger op til de efterfølgende, mere konkret-detaljerede analyser og beskrivelser i andet hovedafsnit.

Her anskues beskæftigelsesproblemerne ud fra planlæggende administratorers synsvinkel. Kontorchef i Arbejdsministeriets beskæftigelsessekretariat Leif Chr. Hansen belyser ministeriets planlægning af den beskæftigelsesfremmende aktivitet, og fuldmægtig i Arbejdsdirektoratet Peter Plougmann diskuterer, om arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken virker. I begge kapitler lægges der ikke skjul på betydningen af de politiske forudsætninger for arbejdsmarkedspolitikken. Lars Blavnsfeldt og Jens Frank, fuldmægtige i Arbejdsministeriet, fremlægger nogle nøgletal over ledighedens fordeling, der er et nødvendigt udgangspunkt for enhver arbejdsmarkedspolitik. Anne-Mette Hjalager, Gert Lindgaard og Henning Snell belyser kommunernes rolle i arbejdsmarkedsplanlægningen, især de senere års udvikling af kommunal erhvervsfremme, og fuldmægtig i Industriministeriet Birgit Kjølby behandler den centralt fastsatte industripolitik. Morten Lassen og John Houmann Sørensen slutter hovedafsnit 2 med at beskrive og vurdere ungdomsuddannelsernes placering i bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløs-

Anmeldelser

Sven Bislev og Ivan Dybdal (red.), *Samfundsplanlægning II. Krise, arbejdsløshed og stat*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984, 247 s., 260,00 kr.

I 1980 udgav Jurist- og Økonomforbundets Forlag en antologi "Samfundsplanlægning – erfaringer, problemer, perspektiver", der meget bredt søgte at beskrive udviklingen i offentlige planlægningssystemer (se anmeldelse i *Politica*, 13. årg., nr. 3, 1981). En fortsættelse af denne antologi foreligger nu. Men emnet er her begrænset til arbejdsløsheds-/beskæftigelsesproblematikken: Antologien søger at belyse de planlægningsområder inden for det offentlige, som direkte omhandler beskæftigelsen, eller som har en væsentlig effekt på beskæftigelsen (erhvervs- og uddannelsespolitik).

Antologiens selvforståelse og intention sættes i forbindelse med Planinformationsudvalgets arbejde, der gennem den borgerlige regering lægger op til en "reduktion af planlægningens rolle i den offentlige forvaltning" (s. 10). Væsentligst er dog nedprioriteringen af beskæftigelseshensynet i den samlede strategi for udviklingen af den offentlige sektor. Antologien sigter derfor mod at placere beskæftigelsesproblemet centralt i debatten om udviklingen af den offentlige planlægning.

Bogen er inddelt i tre hovedafsnit. Det første belyser planlægningens udvikling i et mere overordnet, principielt og komparativt perspektiv. Jørn Levinsen, fuldmægtig i Administrationsdepartementet, behandler den danske "besparellesstrategi" til forskel fra en "produktudviklingsstrategi", et valg, der er bestemt af embedsmændenes praksis. Sven Bislev, lektor på AUC, gennemgår forskellige organisatoriske systemer opbygget omkring offentlige planlægningsbestræbelser. Disse to kapitler lægger op til de efterfølgende, mere konkret-detaljerede analyser og beskrivelser i andet hovedafsnit.

Her anskues beskæftigelsesproblemerne ud fra planlæggende administratorers synsvinkel. Kontorchef i Arbejdsministeriets beskæftigelsessekretariat Leif Chr. Hansen belyser ministeriets planlægning af den beskæftigelsesfremmende aktivitet, og fuldmægtig i Arbejdsdirektoratet Peter Plougmann diskuterer, om arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitikken virker. I begge kapitler lægges der ikke skjul på betydningen af de politiske forudsætninger for arbejdsmarkedspolitikken. Lars Blavnsfeldt og Jens Frank, fuldmægtige i Arbejdsministeriet, fremlægger nogle nøgletal over ledighedens fordeling, der er et nødvendigt udgangspunkt for enhver arbejdsmarkedspolitik. Anne-Mette Hjalager, Gert Lindgaard og Henning Snell belyser kommunernes rolle i arbejdsmarkedsplanlægningen, især de senere års udvikling af kommunal erhvervsfremme, og fuldmægtig i Industriministeriet Birgit Kjølby behandler den centralt fastsatte industripolitik. Morten Lassen og John Houmann Sørensen slutter hovedafsnit 2 med at beskrive og vurdere ungdomsuddannelsernes placering i bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløs-

heden og planlægningen af disse foranstaltninger.

Det sidste hovedafsnit er mere fremtidsorienteret end de to første. Hans Kristensen, forskningsleder på Statens Byggeforskningsinstitut, diskuterer den fremtidige fordeling af arbejds- og fritid og forskellige fordelingers konsekvenser for samfundslivet. Finn Valentin, lektor på Handelshøjskolen i København, behandler styringsproblematikken og styringens midler i statens relationer til erhvervslivet, specielt industrien – hvordan kan den industripolitiske styring udvikles, lyder spørgsmålet.

Denne oversigt over antologiens bidrag antyder bredden i behandlingen af det i en planlægningsmæssig henseende relativt snævre emne, beskæftigelsesproblemet. Der kunne argumenteres for, at antologien (også) skulle have behandlet andre synsvinkler og områder inden for emnet. Men i relation til bogens erklærede formål, er kapitlerne som helhed et kvalificeret indlæg i planlægnings- og beskæftigelsesdebatten. Jeg vil i det følgende se nærmere på to af artiklerne.

Jørn Levinsens artikel om "Den nødvendige politiks oprindelse" har de seneste 15 års planlægningsbestræbelser i Finansministeriet som emne. Indledningen skitserer udviklingen i det offentlige planlægningsovervejelser og konkluderer, at disse nu er endt ved udgangspunktet, nemlig med at skabe rammerne for en kriseløsning, der langt fra rammer befolkningen og erhvervslivet lige. Skyldes dette politikernes ønsker, dominerende erhvervsinteresser eller at embedsmændene har forfulgt egne interesser?

Svaret på dette spørgsmål – og det er analysens første pointe – er, at det hverken er politikerne eller erhvervsinteresserne, der har bestemt planlægningsstrategien og dens implementering. Det har således mere været ministeriernes egeninteresser end "de underliggende modsætninger i samfundet, der har spillet ind" (s. 33). Analysens anden pointe udspringer af det forhold, at der faktisk er forskel på planlægningsstrategien i PP1 sammenlignet med den i PP2 og betænkning 743 om planlægning i centraladministrationen, ligesom der er forskel på planlægningsstrategien i betænkning 743 sammenlignet med den, der udtrykkes i betænkningens implementering. Forskellene skyldes, at de nævnte planlægningsarbejder udspringer af forskellig administrativ praksis, som igen må ses i relation til "den subjektive meningssammenhæng, de embedsmænd som er fremkommet med forslagene har indgået i" (s. 35).

Konkret havde perspektivplanerne en forankring i Budgetdepartementet, der organiserer styringen af det offentlige ressourceforbrug og derfor udtrykker en allokativ planlægningsopfattelse. Derimod havde betænkning 743 sin forankring i Administrationsdepartementet, der beskæftiger sig med organisationsudvikling, hvilket medfører en innovativ planlægningsopfattelse. Når det efterfølgende kun var den udgiftspolitiske del i betænkning 743, som regeringen tog stilling til – til trods for den samtidige debat i fagbevægelsen om en aktiv beskæftigelses- og erhvervspolitik – må det ifølge forfatteren forstås ud fra de (ensidige) oplæg, som administrationen forelagde regeringen. Og da Budgetdepartementet reelt var blevet det overordnede (fordi det var det eneste) planlægningscenter, var det også dets interesser, der lå bag administrationens oplæg til regeringen.

Problemstillingen og synspunkterne er spændende, men kun nye i denne 'radikale' udformning. Holder forfatterens to pointer? De er uden tvivl frugtbare som

arbejdshypoteser og kan altså også belægges empirisk. På tre måder forekommer Levinsens argumentation dog at være mangelfuld. Den fordrede kausale forklaringsmåde anvendes stort set ikke på udarbejdelsen af PP2. Derved bliver betydningen af erhvervslivets inddragelse i planarbejdet uklar. Endvidere er det ud fra forfatterens egne pointer ikke umiddelbart forståeligt, hvordan PP2 kunne pege frem mod betænkning 743, dvs. bryde delvis med planlægningsperspektivet i PP1. Det er uforståeligt, fordi PP1 og PP2 er udarbejdet inden for stort set samme administrative praksis.

For det andet synes forfatteren at underbetone betydningen af de politiske forhold – først og fremmest ved ikke at diskutere problemstillingen konkret. Selv om vi accepterer, at den dominerende planlægningsstrategi er Budgetdepartementets, er det ikke overflødigt at forklare, hvorfor og hvordan netop disse synspunkter har gennemslag i regeringerne. Et banalt svar er, at 'tunge' ministre fremmer disse synspunkter i regeringen. Faktisk fører forfatterens afsluttende betragtninger over Budgetdepartementets "salg" af sine forslag til regeringen i denne retning (s. 35).

Endelig er det et spørgsmål, om opfyldelse af Budgetdepartementets behov for at få "mere effektive redskaber i egen opgavevaretagelse" (s. 24) – dvs. redskaber med henblik på den offentlige udgiftsstyring, der klart kommer frem i forbindelse med PP1 – uden videre kan gøres til det bestemmende element i det efterfølgende samspil mellem regering og administration. Kunne det ikke tænkes, at de stadig ændrede vilkår for regeringers aktivitet og disses forskellige politikker faktisk er med til at styre Budgetdepartementets handlinger, således at de ikke blot bliver et 'spejl' for departementets "forholden sig til sine egne handlinger" (s. 35). En yderligere teoretisk bearbejdning af problemstillingen havde været klagende.

Hjalager, Lindgaard og Snell belyser som nævnt de ny mønstre for kommunernes planlægning af erhvervsfremme. Hovedsynspunktet er, at kommunernes erhvervsfremmeindsats så godt som ikke udspringer af en samlet planlægning. Det gælder, hvad enten kommunens rolle er agentens (for staten eller for stærke lokalgrupper) eller aktørens, hvor kommunen handler mere selvstændigt. Som følge heraf er planlægningsadfærden mere ad hoc-præget end rationel. Denne vurdering af kommunernes erhvervsfremmende aktiviteter er uden tvivl rigtig og rejser ingen problemer. Det gør derimod den efterfølgende drøftelse af den statslige industripolitikens kobling med kommunernes indsats (hvor kommunerne nærmest har en agentrolle) og af kommunernes planlægningsaktiviteter og disses udviklingsperspektiver (svarer nærmest til aktørrollen).

Blandt de fire skitserede industripolitiske strategier, som alle har forskellige konsekvenser for kommunerne, er "småskalastrategien", der sigter på lokal selvforsyning og støtte til de små virksomheder. Det kan ikke undre, at denne strategi åbner op for flest aktivitetsmuligheder i kommunerne. Problemet er, at forfatterne stiller sig tilfreds med denne konklusion, og derfor hverken diskuterer den i forhold til en sådan national industripolitikens effektivitet og effekt eller reelt drøfter koblingens udviklingsperspektiver.

Problemet i behandlingen af kommunernes planlægningsaktiviteter er, at den for énsidigt tager udgangspunkt i en rationel planlægningsproces. Derved får fremstillingen i for høj grad præg af at være en analyse-checkliste og gode råd til

kommunernes planlægning. Netop fordi fremstillingen bygger på en meget omfattende undersøgelse, kunne man have håbet, at det virkelige liv og dets politiske og politologisk relevante problemstillinger var blevet fremdraget i større udstrækning.

De kritiske bemærkninger til de to udvalgte artikler bør ikke skygge for det forhold, at bogen absolut kan anbefales. Den er i det store og hele velskrevet, om end ikke alle kapitler er lige let tilgængelige; emnerne er relevante og fremstillingerne kompetente. Bogen synes således velegnet til at placere beskæftigelsesproblemet centralt i den offentlige planlægningsdebat. Desværre er bogens pris nærmest ødelæggende for dens udbredelse.

Niels Chr. Sidenius

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Hva' nu Larsen? En sociologisk diskussion om funktionærerne og deres organisationer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1984, 152 s., 116,00 kr.

Due og Madsens bog om funktionærerne er led i et projekt om udviklingen i aftalesystemet og organisationsstrukturen på det offentlige arbejdsmarked i perioden 1969 til 1983. Forfatterne skriver i forordet, at det er funktionærspørgsmålets aktualisering med blandt andet HT-konflikten og (vel især?) HK-"oprøret" i Rødning, der har fået dem til at udsende bogen før tiden, idet hverken de teoretiske analyser eller de konkrete undersøgelser er endeligt afsluttede.

Forfatterne mener dog, at det allerede nu er muligt at rejse de væsentligste problemstillinger, og det lykkes vel stort set. Kapitlerne 2 og 6 behandler forskellige teorier om funktionærernes klasse-mæssige placering, kapitel 7 giver en kritisk diskussion af teorierne om "white collar unions", kapitel 5 søger at måle organisationsprocentens udvikling for funktionærer, medens kapitel 3 og 4 behandler organiseringen af funktionærer i HK frem til 2. verdenskrig, med udgangspunkt i forfatternes egen model for sociale bevægelser opståen.

Desværre bærer bogen præg af at være udsendt "før tiden". For selv om den er både letlæselig og læseværdig, virker den dårligt struktureret og ikke særlig gennemarbejdet. Disponeringen er mange steder for løs, og ofte kan det være vanskeligt at finde ud af, hvad forfatterne egentlig mener. Det gælder eksempelvis en af indledningskapitlets hovedproblemstillinger. Heri formuleres spørgsmålet, hvorfor organiseringen af funktionærer stadig giver anledning til problemer, når man i 1930'erne kunne samle en stor funktionærgruppe i HK, der i 1932 valgte side og tilsluttede sig DsF, det senere LO. I forlængelse heraf formuleres indledningskapitlets eneste hypotese, nemlig at fagforeningen dengang kunne henvise til konkrete resultater, hvad der er vanskeligt under den nuværende indkomst- og nedskæringspolitik. Ud fra denne tese er det måske ikke helt tilfældigt, at det netop er offentligt ansatte, der har gjort "oprør".

Men de følgende kapitler kommer aldrig rigtig ind på problemet. Der er nogle bemærkninger om HKs fordele ved at melde sig ind i DsF. Men forfatterne